



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS  
5º PROURB- PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ORDEM URBANÍSTICA

**RECOMENDAÇÃO Nº 02/2017 – PROURB**

(Procedimento Administrativo nº 08190.026919/13-89)

Recomenda ao Senhor Administrador Regional do SIA (RA XXIX) que determine a suspensão do procedimento administrativo, bem como os efeitos do ato de aprovação do projeto arquitetônico e do alvará de construção 04/2013, relativo ao empreendimento Praça Capital - sito ao SIA trecho 01, Lotes 630 a 780 -, que se abstenha de expedir carta de habite-se ao referido empreendimento, enquanto persistirem as irregularidades ora apontadas e que se abstenha de expedir licença de funcionamento para qualquer atividade no pavimento abaixo do térreo, em especial as descritas no item 3 da NGB 73/88, enquanto não dirimida a questão relativa à adequação da edificação à NGB 73/88.

**Considerando** que é função institucional do Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), devendo este zelar pela fiel observância das normas que os asseguram, dentre as quais a prevista no artigo 182 da Constituição Federal, que determina que a execução de política de desenvolvimento urbano pelo Poder Público deve ter como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

**considerando** que, no uso de suas atribuições legais, o Ministério Público instaurou o Processo Administrativo nº 08190.026919/13-89, com o objetivo de apurar se houve estrita observância à legislação urbanística distrital para autorizar, por intermédio do Alvará de Construção nº 04/2013 – expedido pela Administração Regional do SIA, a execução das obras do empreendimento denominado **PRAÇA CAPITAL**, situado no SIA Trecho 01, Lotes 630 a 780;

**considerando** que o Ministério Público requisitou informações à Administração Regional do SIA acerca da regularidade do empreendimento sob os aspectos urbanísticos, ambientais e de trânsito;

**considerando** que, em resposta, a Administração Regional informou que expediu o aludido alvará de construção após aprovação do projeto arquitetônico do empreendimento, segundo as normas previstas na NGB nº 73/88, aduzindo que:

“(…) para a análise do projeto houve a possibilidade de aplicação das NGBs 73/88 e 136/90.

*Porém, devido às características da edificação e de seu programa de necessidades, a análise se deu pela NGB 73/88, a qual configura o uso de comércio de prestação de serviço com presença de lojas varejistas, e não um Shopping Center (o qual é orientado pela NGB 136/90).”;*

**considerando** serem as duas Normas de Gabarito, NGBs 73/88 e 136/90, aplicáveis aos Trechos 1, 2, 3 e 4 do SIA, mas entendendo o Ministério Público que o partido arquitetônico do empreendimento, por ter características de *shopping center*, deveria atender às condicionantes e exigências da NGB 136/90, este ajuizou Ação Civil Pública (autos nº 2013.01.1.150448-5), visando à anulação do alvará de construção expedido sob a égide da NGB 73/88;

**considerando** que a ação recebeu sentença de procedência no primeiro grau, contudo, foi reformada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em acórdão que restou assim ementado:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. NORMAS DE EDIFICAÇÃO, USO E GABARITO. CENTRO COMERCIAL. SHOPPING CENTER. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. I - Percebe-se que o litisconsórcio necessário deve ter previsão legal nesse sentido ou, quando pela natureza da relação jurídica controvertida, for necessária a citação de todos que devam ser litisconsortes. II - O ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, submete-se ao controle do Poder Judiciário, quanto à sua legalidade, sem que isso importe em ofensa ao princípio da separação dos poderes. III - O ato administrativo que determinou a utilização da NGB 73/88 não merece reparos, vez que não está eivado de qualquer nulidade passível de alteração pelo Poder Judiciário. A presunção juris tantum de legalidade e legitimidade do ato administrativo não foi superada pela produção de prova em contrário. IV - Deu-se provimento aos recursos. (Acórdão*

n.958647, 20130111504485APC, Relator: JOSÉ DIVINO 6ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 27/07/2016, Publicado no DJE: 08/08/2016. Pág.: 305/327);

**considerando** que, em data anterior ao julgamento do recurso, a empresa Sia Offices compareceu ao Ministério Público e propôs a realização de termo de ajustamento de conduta para adequar o projeto às condicionantes da NGB 73/88, tendo em vista que as obras estavam naquele momento em avançado estágio de execução e que, a depender do julgamento do feito na segunda instância, o empreendimento poderia sofrer alterações de grande envergadura;

**considerando** que, por intermédio de sua Assessoria Técnica, a PROURB efetuou vistoria na obra a fim de verificar a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta para fins de análise do projeto sob a égide da NGB 73/88 e que tal vistoria resultou no Parecer Técnico nº 62/2016-PROURB, que, por sua vez, apontou diversas irregularidades no empreendimento;

**considerando** que, embora o empreendimento tenha sido aprovado sob a égide da NGB 73/88, verifica-se que o seu partido arquitetônico apresenta divergências em relação às determinações e exigências da referida norma;

**considerando** que o projeto arquitetônico do empreendimento Praça Capital prevê um pavimento semienterrado;

**considerando** que a NGB 73/88 permite a edificação de pavimento semienterrado, por força do Decreto nº 30.991, de 30 de outubro de 2009, abaixo transcrito:

*DECRETO Nº 30.991, DE 30 DE OUTUBRO DE 2009 DODF de 03.11.2009 (Inclui subitem nas Normas de Edificação, Uso e Gabarito NGB 73/88 do Setor de Indústria e Abastecimento – SIA, da Região Administrativa XXIX).*

*O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:*

*Art. 1º. Fica incluído no item 7 – PAVIMENTOS das Normas de Edificação, Uso e Gabarito NGB 73/88, o subitem 7.f – PAVIMENTO SEMIENTERRADO, com a seguinte redação: “7.f – PAVIMENTO SEMIENTERRADO: destinado a qualquer dos usos permitidos no item 3 desta NGB, devendo 60% (sessenta por cento) do seu volume estar enterrado em relação ao perfil natural do terreno, de acordo com atestado emitido pelo Serviço de Topografia da Administração Regional competente.*

*Os usos instalados neste pavimento serão computados na taxa máxima de construção do lote, exceto o uso para garagem."*

*Art. 2º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (grifamos);*

**considerando** que o Decreto nº 19.915/98, que regula a Lei nº 2.105/98, Código de Edificações do Distrito Federal, por sua vez, traz em seu artigo 2º, incisos XLIX e LII, os conceitos de pavimentos semienterrado e subsolo:

*Art. 2º - Para efeito deste Decreto ficam estabelecidos os seguintes conceitos:*

*XLIX - semi-enterrado - pavimento da edificação, aflorado do solo e situado abaixo do pavimento térreo, que apresenta menos de sessenta por cento de seu volume enterrado em relação ao perfil natural do terreno.*

*LII - subsolo - pavimento da edificação, situado abaixo do pavimento térreo, que apresenta sessenta por cento ou mais de seu volume enterrado em relação ao perfil natural do terreno;*

**considerando** portanto que, em conformidade com o conceito legal, embora o semienterrado seja um pavimento situado abaixo do pavimento térreo, **seu volume enterrado não pode exceder 60% (sessenta por cento) em relação ao perfil natural do terreno;**

**considerando** que, em conformidade com o Parecer Técnico nº 62/2016-Prourb, o empreendedor não edificou um pavimento semienterrado, ao contrário, promoveu o afloramento induzido do subsolo na edificação, promovendo a exposição completa deste nível da edificação, de forma que as lojas implantadas nesse pavimento estão todas voltadas para a face externa da fachada, permitindo o acesso de pedestres pela área externa do empreendimento, quando, na verdade, se o perfil natural do terreno fosse mantido, o único acesso a essa área, dar-se-ia pelo interior do empreendimento;

**considerando**, então, que embora conste no projeto arquitetônico do empreendimento Praça Capital um pavimento denominado semienterrado, a execução da obra deu-se em desconformidade com a NGB 73/88, eis que o solo restou aflorado em proporção superior ao permitido pela norma, de sorte que não se pode falar em semienterramento;

**considerando** o parecer acima mencionado, já encaminhado aos órgãos competentes (Agefis e Administração Regional do SIA), cujo teor convém ora destacar:



## II.II - IMPLANTAÇÃO VERIFICADA EM VISTORIA TÉCNICA

Em vistoria realizada em 2/6/2016, foi observada a primeira etapa construída do empreendimento, cuja porção do pavimento semienterrado encontra-se acentuadamente abaixo do nível térreo, bem como foi constatado a mudança no perfil natural do terreno, tanto na fachada norte, voltada para o Trecho 1 do Setor de Indústria e Abastecimento - SIA, como também a intervenção do terreno executada na fachada sul, voltada para a Estrada Parque Taguatinga - EPTG, que atualmente encontra-se totalmente nivelada com a via.

Assim, com o movimento de terra executado no terreno, houve a possibilidade das lojas implantadas no pavimento semienterrado estarem voltadas para a face externa da fachada, quando na verdade, se o perfil natural do terreno fosse mantido, obrigatoriamente, o único acesso desse local, se daria pelo interior do empreendimento.



Figura 5: Vista dos taludes e área de galeria com lojas voltadas para via do SIA no "Semienterrado". Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016



Figura 6: Espaço de galeria e livre passagem de carros em área que deveria estar aterrada. Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016

Ocorre que, ao dispor sobre o movimento de terra, o Decreto 19.915/98 do Código de Edificações do Distrito Federal é claro quanto a proibição do afloramento induzido do subsolo da edificação, no caso, do semienterrado, conforme segue:

*Art. 71. O movimento de terra será executado com o devido controle tecnológico e com medidas de proteção para evitar riscos e danos a edificações e a terceiros.*

(...)

*§2º Não provocará o afloramento do subsolo da edificação em relação ao perfil natural do terreno. (Inserido - Decreto nº 25.856/2005) - grifo nosso*

Em vistoria técnica realizada, bem como em observação aos cortes do projeto aprovado, constata-se que tal procedimento foi adotado, em que pese legislação em contrário. Fato que altera o partido arquitetônico assumido, principalmente na fração

lms

das lojas voltadas para a via do SIA, que do contrário, estariam todas encobertas pela porção de terra que naturalmente desenharia o perfil do terreno e estaria prejudicada a visualização destas, pelos transeuntes.

Caso a implantação seguisse o procedimento regular, não se teria visualização nem acesso direto ao semienterrado, como o empreendimento apresenta, vez que sua maior porção deveria estar enterrada – 59,38%. A extensão do afloramento jamais seria semelhante ao térreo, como de fato é no empreendimento Praça Capital.

Assim, essas áreas utilizadas no empreendimento como galerias com livre passagem, lojas totalmente descobertas com iluminação e ventilação natural, estacionamentos e passagem de veículos ao ar livre estariam na sua porção maior encoberta, mudando sobremaneira o partido arquitetônico adotado, inclusive alterando o valor de mercado das unidades imobiliárias.



Figura 8: Acesso de veículos pela fachada principal. Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016.



Figura 7: Área de estacionamento em frente as lojas "semienterrado". / Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016.



Figura 9: Vista do empreendimento pela calçada do SIA. Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016.

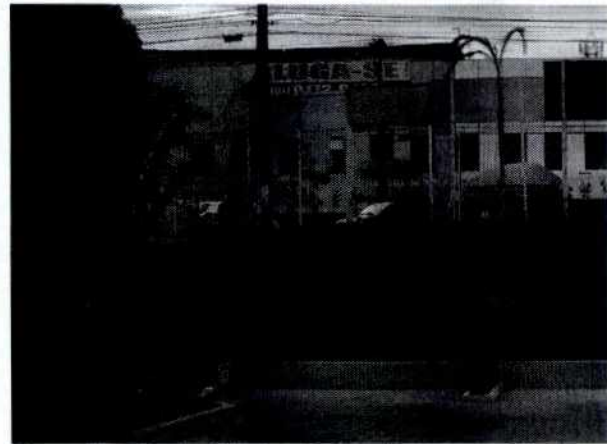


Figura 10: Via do SIA vista do piso "semienterrado". Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016.

O afloramento do pavimento semienterrado do Praça Capital, na porção do terreno em que as curvas de nível impossibilitam a sua aparição, é diverso dos lotes vizinhos, cuja implantação apresenta uma mudança no ambiente construído, no entorno imediato daquele setor.

Tal questão poderia ter sido questionada no momento da aprovação do projeto, oriunda da análise dos cortes constantes no projeto arquitetônico apresentado, podendo ter sido inclusive, objeto de exigência ou simplesmente indeferido esse partido arquitetônico, pela Administração Regional do Setor de Indústria e Abastecimento e Casa Civil (hoje integrada à SEGETH).

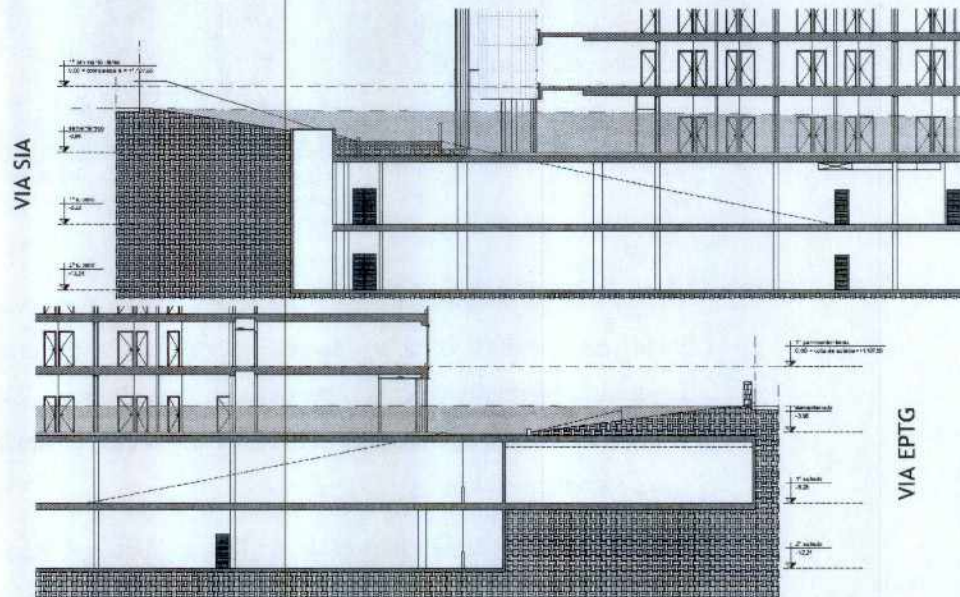


Figura 11: Partes do Corte 13 que ilustram a porção enterrada em relação do perfil natural do terreno. / Fonte: Arquivo digital - Laudo pericial (fs.1037/1255 da ACP) - Adaptado pela Assessoria Técnica PROURB.

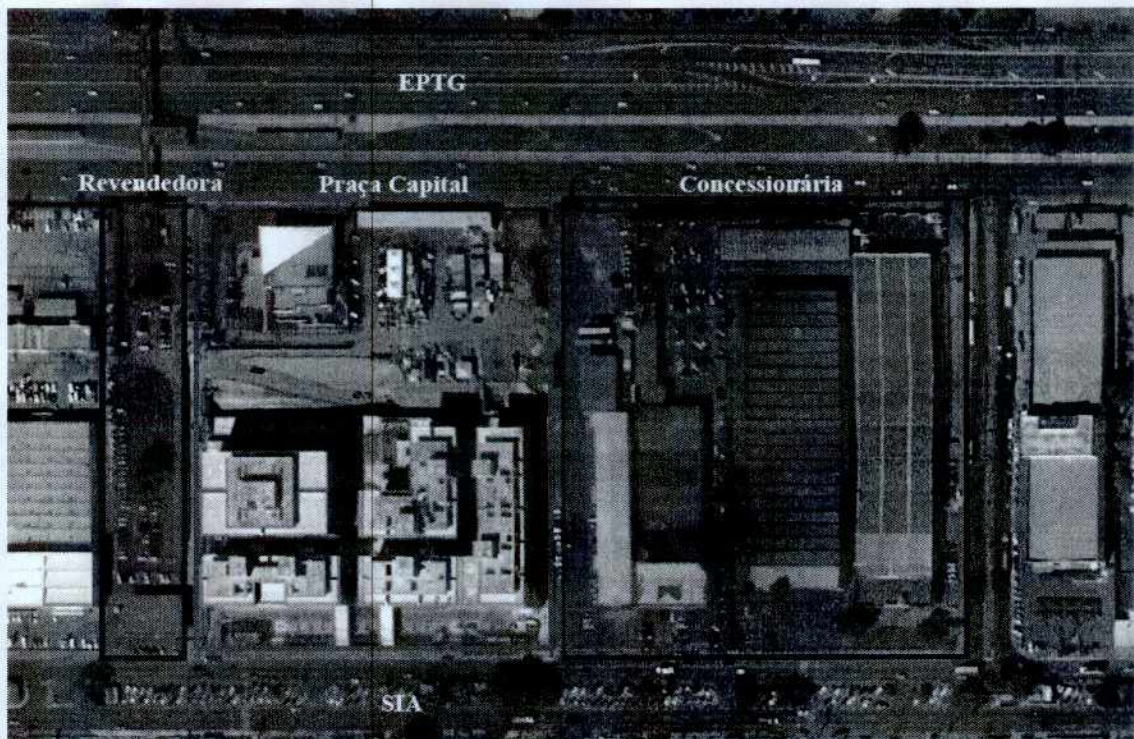


Figura 12: Imagem satélite do Praça Capital e lotes vizinhos. Fonte: Google Earth Pro / Data provável: 31/5/2016

ouz

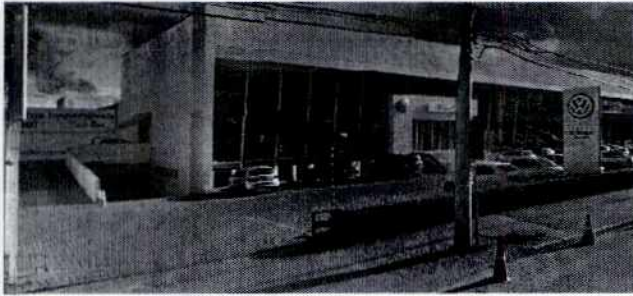


Figura 13: Implantação do empreendimento vizinho em lotes lembrados. / Fonte: Google Earth Pro / Data provável: Abril/2015.

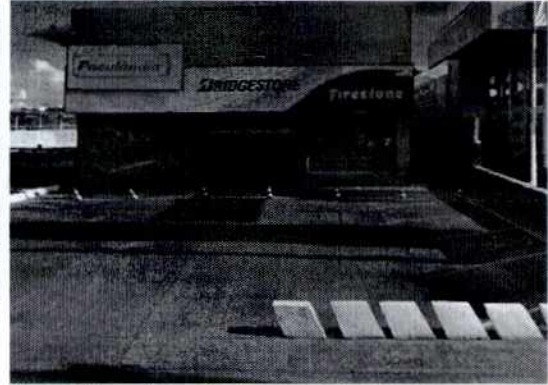


Figura 14: Implantação do empreendimento vizinho em lote original. / Fonte: Google Earth Pro / Data provável: Abril/2015.

O afloramento do subsolo quando não é resultado natural do relevo do terreno traduz em barreiras ao tráfego de pedestres e desconfiguram a paisagem urbana, limitando a permeabilidade dos transeuntes, desarticulando os lotes contíguos, a exemplo de superquadras residenciais, setor hoteleiros, dentre outros, em situação que poderia ser evitada.

Nesse sentido, algumas Normas de Edificação, Uso e Gabarito - NGBs trazem expressa a redação que os subsolos deverão ser implantados de modo a evitar a descaracterização do térreo, devendo ocorrer enterrados na proporção devida.

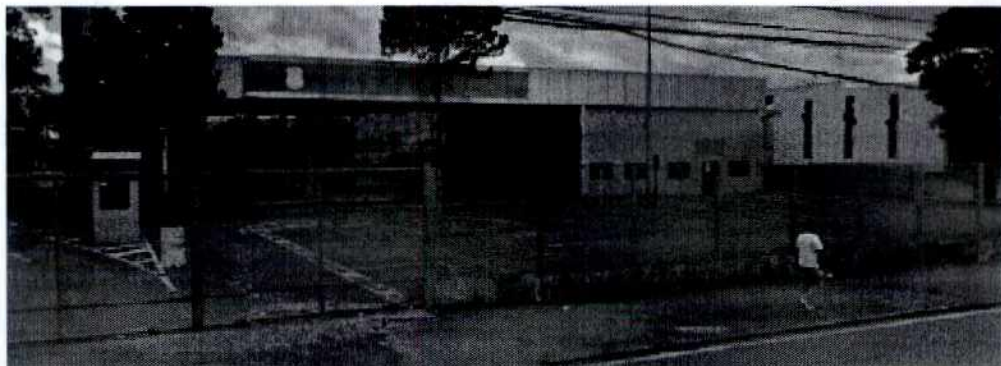


Figura 15: Exemplo de implantação em lotes contíguos ao Praça Capital. Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016.



Figura 16: Exemplo de tratamento do terreno em relação a via do SIA, onde se visualiza a unidade dos lotes. / Fonte: Assessoria Técnica - Vistoria em 2/6/2016.



A legislação procura garantir relação harmônica das construções com a via e sua topografia, de forma a obter um maior controle na definição da paisagem urbana, e assim, evitar a descontinuidade, heterogeneidade, ausência de unidade e consequente diminuição à qualidade dos espaços urbanos.



Figura 17: Empreendimento vizinho, cuja implantação também se deu em lotes remembrados, e ao contrário do Praça Capital manteve o perfil natural do terreno, possibilitando a visualização da fração aflorada.  
Fonte: Google Earth / Data provável: Abril/2015

**considerando** que o empreendedor criou um pavimento abaixo do nível do solo, aflorado em relação ao nível natural do terreno, aonde pretende alocar lojas com iluminação e ventilação naturais, estacionamentos e passagem de veículos ao ar livre;

**considerando** que a proibição da promoção do afloramento induzido do subsolo, constante do artigo 71, § 2º do Decreto nº 19.915/98, que regulamentou o Código de Edificações do Distrito Federal, tem o escopo de garantir a relação harmônica das construções com a via e sua topografia, visando obter maior controle na definição da paisagem urbana;

**considerando** que a NGB 73/88, em seu item 3, define de forma geral os usos permitidos para o setor:

### **3 - USO PERMITIDO**

#### **3a. Depósitos em geral**

#### **3b. Garagens e Oficinas**

#### **3c. Indústrias**

#### **3d. Comércio de prestação de serviços, exceto Hotéis, Motéis, apart/hotéis, pensões e pensionatos.**

#### **3e. Comércio de mercadorias varejistas e/ou atacadista.**

**OBS.:** Para os usos acima, excluem-se os que envolvem a fabricação, manipulação e armazenamento de materiais inflamáveis e os que provoquem poluição ambiental conforme legislação específica da COAMA – Decreto 9466/86.

**considerando** que a referida norma, em seu item 7, por sua vez, define o número de pavimentos e, especificadamente, os usos permitidos em cada um deles:

*7. Pavimentos*

*7a. Número MÁXIMO: 04 Pavimentos*

*7b. 1º PAVIMENTO - (térreo), destina-se a qualquer dos usos permitidos no item 3*

*7c. 2º, 3º e 4º PAVIMENTOS - Destinam-se a comércio de prestação de serviços (idem ao item 3d).*

*7d. SUBSOLO (S): Optativo(s) - Destina-se a garagem e depósito, desde que asseguradas a correta iluminação e ventilação naturais, com ocupação máxima de 100% (cem por cento da área do lote.*

*7e. COBERTURA - permitido a utilização de 40% (quarenta por cento) da área da cobertura.*

*- As áreas serão destinadas a lazer e atividades culturais.*

*- Todas as paredes de vedação, sejam quais forem os materiais, deverão distar 2,50m dos limites da construção.*

*- A altura máxima é de 4,00m para este pavimento não computados caixa d'água e casa de máquinas.*

**considerando** que o Decreto nº 30.991, de 30 de outubro de 2009, DODF de 03.11.2009, incluiu o item 7.f, nos seguintes termos:

*"7.f- PAVIMENTO SEMIENTERRADO: destinado a qualquer dos usos permitidos no item 3 desta NGB, devendo 60% (sessenta por cento) do seu volume estar enterrado em relação ao perfil natural do terreno, de acordo com atestado emitido pelo Serviço de Topografia da Administração Regional competente. Os usos instalados neste pavimento serão computados na taxa máxima de construção do lote, exceto o uso para garagem."*

**considerando** que a leitura dos dispositivos acima permite aferir que o pavimento semienterrado é destinado a qualquer dos usos permitidos no item 3 da NGB, desde que, no máximo, 60% (sessenta por cento) do seu volume esteja enterrado em relação ao perfil natural do terreno, **de acordo com atestado emitido pelo Serviço de Topografia da Administração Regional competente;**

**considerando** que antes de aprovar o projeto a Administração Regional não fez a aferição do terreno mediante laudo topográfico;

**considerando** que a Administração aprovou o projeto sem aferir se o pavimento semienterrado correspondia às proporções determinadas na norma, de forma a propiciar a sua execução, em desconformidade com legislação de regência;

**considerando** que a desconformidade do projeto e da obra com a norma encontra-se demonstrada pelo levantamento topográfico elaborado pela Novacap, que, em esclarecimentos prestados ao Ministério Público, em resposta ao Ofício nº 79/2017-5ª PROURB, concluiu que o pavimento situado abaixo do solo não pode ser considerado semienterrado em razão de apresentar média de enterramento no importe de 74,07%;

**considerando** que, em razão de o pavimento abaixo do térreo do empreendimento Praça Capital, tal como edificado, não se caracterizar como semienterrado, em razão da proporção de enterramento superior a 60%, mas sim como **subsolo**, não podendo por esta razão ser utilizado senão para garagem ou depósito;

**considerando** que a expedição do Alvará de Construção nº 04/2013, pela Administração Regional do SIA padece de vício de nulidade em face da violação à legislação urbanística de regência;

**considerando** que a primeira etapa do empreendimento foi concluída, havendo pedido de habite-se parcial;

**considerando** a necessidade de adoção de medidas para evitar que o empreendimento **PRAÇA CAPITAL** seja concluído ou passe a funcionar com todas as irregularidades acima apontadas;

#### **RESOLVE RECOMENDAR:**

Ao Senhor Administrador Regional do SIA que adote providências no sentido de: a) determinar a suspensão do procedimento administrativo, bem como os efeitos do ato de aprovação do projeto arquitetônico e do alvará de construção 04/2013, relativo ao empreendimento Praça Capital, bem como abster-se de expedir carta de habite-se ao empreendimento, enquanto persistirem as irregularidades ora apontadas; b) que se abstenha de expedir licença de funcionamento para qualquer atividade no pavimento abaixo do térreo, em especial as descritas no item 3 da NGB 73/88, enquanto não dirimida a questão relativa à adequação da edificação à NGB 73/88.



O Ministério Público requisita, ainda, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso VI, da Constituição Federal e no artigo 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93, no prazo de 10 (dez) dias, o fornecimento de informações sobre as medidas adotadas para o cumprimento da presente recomendação.

Brasília/DF, 16 de março de 2017.



**Laís Cerqueira Silva Figueira**  
Promotora de Justiça